

# 沈葆楨“治台”政策述论

季云飞

(南京政治学院台湾问题研究所教授 博导)

**内容提要：**沈葆楨是近代台湾建设的开拓者和奠基者。在受命赴台处理日本侵台事件和筹办台湾海防的一年多时间内，提出并实施了涉及台湾政治、军事、经济、文化等诸领域的相关政策。这些政策具有“外防内治”的共同特征。这些政策的实施，对于加强清中央政府对台湾的治理、对于台湾的政治、军事、经济、文化等方面的进步，对于中国海防的巩固、台湾社会的稳定以及海峡两岸的交流，都起了积极的推动作用。

**关键词：**沈葆楨；治理台湾；外防内治

自清康熙帝统一台湾后，清政府在台湾采取设府置县、驻军设防、开海拓殖等一系列措施，从而促进了台湾的政治、经济、军事、文化等方面与大陆一体化的发展进程，实现了清中央政府对台湾地区的治理。然而，由于在鸦片战争前的近 200 年间，清统治下的中国因未曾遭受西方殖民主义者大规模的侵扰而无忧患意识，加上海洋阻隔、交通不便的原因，因此清政府对台湾地区的政治、经济、军事等方面的建设着眼于“治内”，即追求维持台湾地区社会的基本稳定，从而造成统治力的相对薄弱及各项建设相对缓慢。1840 年鸦片战争后，尤其是 1871 年牡丹社事件以及 1874 年日本侵台事件的发生，充分暴露了清政府以“治内”为主的“治台”政策的保守性和落后性。以 1874 年日本侵台事件为契机，清政府的“治台”政策发生了重大变化，即由以“治内”型转变为“外防内治”型。提出并实施“外防内治”的“治台”政策则是沈葆楨。

1874 年日本侵台事件发生，清廷极为震惊。同治帝遂即授福建船政大臣沈葆楨为“钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣”赴台“相机办理”对日交涉及台湾海防事宜。沈葆楨在台历时一年余（其间，沈在 1875 年 1 月底至 3 月中旬曾短期离台回大陆）。期间，沈葆楨一方面在军事上采取“厚集兵力”之策，配合总理衙门对日本谈判，迫使日军退出台湾；另一方面，提出并实施一系列以“外防内治”为主旨的政策。

沈葆楨的“治台”政策，是包括台湾的政治、军事、经济、文化等诸方面建设的系统工程，着眼于台湾在中国国防上的战略地位和清中央政府对台湾的有效治理，立足于台湾地区的政治、军事、经济、文化等方面的全面建设及海峡两岸联系、沟通与交流，从而加速了台湾地区的近代化进程，增加了台湾地区的社会稳定和对外敌入侵的抵御能力。

综观沈葆楨在台期间的“治台”主张及采取的措施，其“治台”政策主要有五：

第一，以“开山抚番”为主要内容的对台湾少数民族地区的治理政策。这是沈葆楨赴台后首先提出并自始至终努力实施的“治台”的重要政策。这是一个以治内为手段、以外防为目的的“治台”政策。

众所周知，1874 年日本侵台事件是日本以台湾“生番”戕杀所谓“已属日人”的琉球船民为借口而挑起的。<sup>〔1〕</sup>在中日交涉中，日方无视清政府对台湾的主权，称“生番”居住地为“无主之地”。同治帝则明确表示：“生番地方，本系

中国辖境，岂容日本窥伺”。<sup>(2)</sup> 同治帝一方面认识到日本侵台事件的严重性，另一方面也开始反思以往的“治台”政策，要求沈葆楨“前往台湾生番一带查看”，就“生番如何开禁，即设法抚绥驾驭”，“相机办理”，以“俾为我用，藉卫地方，以免外国侵越”。<sup>(3)</sup>

沈葆楨赴台后遵旨在“生番”一带查看后，即确立了“开山抚番”政策。6月下旬，沈葆楨令福建布政使潘霨等赴日本登台之处琅峤“布告番社各安生理，定当设法保护”。<sup>(4)</sup> 7月间，沈葆楨令海防同知袁闻柝招募土勇500名，定名为“绥靖军”。其任务是“无事即以之开路，有事则以之‘护番’”。<sup>(5)</sup> “开山抚番”工作由此展开。

在日军侵台期间，“开山抚番”工作尚处于起步阶段。1874年10月底，“中日台湾事件专约”签字，日军遂即撤退台湾。此后，沈葆楨着力展开“开山抚番”工作，并将“开山抚番”政策的内涵进一步完善。沈葆楨指出：所谓开山，包括屯兵卫、刊林木、焚草莱、通水道、定壤则、招垦户、给牛种、立村堡、设隘碉、致工商、设官吏、建城郭、设邮驿、置廨署；所谓抚番，包括选土目、查番户、定番业、通语言、禁仇杀、教耕稼、修道途、给茶盐、易冠服、设番学、变风俗。<sup>(6)</sup> 显然，“开山抚番”政策，是一个推进台湾土著民族地区政治、经济、文化等全面建设的政策。

在实施“开山抚番”政策的实践中，沈葆楨还提出并实施了“开山”与“抚番”并举、开山进程中开禁与招垦并举、抚番进程中采取因抚寓剿等原则，从而有效地加快了“开山抚番”政策的实施。

“开山抚番”政策的全面实施，对于台湾生番地区的社会、经济、文化的发展，对于社会的稳定，尤其是对于海防的巩固，发挥了重大作用。这一政策堪称是“治台”经久之策。诚如沈葆楨所云：“臣等曩为海防孔亟，一面抚番，一面开路，以绝彼族觊觎之心，以消目前肘腋之患，固未遑为经久之谋。”<sup>(7)</sup>

1874年底沈葆楨奉准在台开南、北、中三路后，令海防同知袁闻柝率兵三营开辟南路。南路分二线，一线自凤山越山至卑南，全程175里，另一线自卑南沿海至社寮，全程214里；令总兵吴光亮率兵三营开辟中路，自彰化林杞埔越山至璞石阁，全程265里；令提督罗大春率兵十三营开辟北路，自噶玛兰的苏澳至奇莱，全程205里。三路开山筑路共859里，历时10个月，费银20万两。这一壮举，有效地沟通了台湾东西海岸的联系。与此同时，“开山抚番”的其他工作相继展开。

第二，以“整顿防务”为主要内容的海防建设政策。

台湾，历来被有识之士视为“东南数省之藩篱”，在中国海防上的战略地位极为重要。日本侵台事件的发生，暴露了台湾防务设施落后、军务废弛等弊端。因此，沈葆楨在台期间把整顿防务作为重要的“治台”政策。这是一个以“外防”为目的即巩固海防的军事政策。

沈葆楨抵台后在初步了解敌我双方情形后即向朝廷提出台事三策：“一曰理谕，一曰设防，一曰开禁。”<sup>(8)</sup> 接着，沈葆楨进一步强调，“设防之事，万不容缓。”<sup>(9)</sup>

那么，如何整顿防务呢？沈葆楨首先关注的台湾地区的布防问题。他根据台湾各地战略地位不同，确立了重点设防的原则。他指出：“台地绵亘千余里，固防不胜防。要以郡城为根本。城去海十里而近，洋船炮力，及之有余。海口安平，沙水交错，望之坦然，其中一小阜突出，俗呼红毛台。……砖石炮台，遗址尚存，炮亦锈而不适用。近日西洋炮火猛烈，砖石炮台虽坚不足恃。臣拟仿西洋西法，

于是处筑三合土大炮台一座，安放西洋巨炮，使海口不得停泊兵船，而后郡城可守。台地精华，又在北路淡水、噶玛兰、鸡笼一带，物产殷阜，苏澳民番关键，尤他族所垂涎，故日意格谓须派兵驻扎。且去郡千里，有事鞭长莫及。臣等商派靖远轮船，迎陆路提督罗大春镇之。并饬长胜轮船同通晓算法之艺生转入山后，周回量水深浅，探其形势，镇道等添招劲勇，著力训练，多筹子药煤炭，以备不虞。”<sup>(10)</sup>

沈葆楨的重点设防主张立即被朝廷所允准。随后将台湾 15 营班兵进行整顿、调防，把全台兵力布防在台南的府城，中部的彰化和北部的艋舺、淡水及噶玛兰三个重点防御地带。接着，沈葆楨又抓紧防务设施的建设。9 月初，沈葆楨带同洋员赴安平筹建炮台。该炮台修筑共耗银 40 万两，安装 5 尊 18 吨的安蒙士唐洋炮，8 尊小炮，备有百余杆里明敦后膛洋枪。等等。这些措施，较好地实施了沈葆楨的重点设防原则，同时也对侵台日军构成了强大的军事威慑。这是沈葆楨整顿防务的首要措施。

整顿防务的第二个措施就是提出裁撤台澎疲弱班兵，以当地精壮补充，改革营制，着力提高台湾军队的战斗力。

沈葆楨抵台后立即察看军营，发现班兵弊端丛生，毫无战斗力。他指出：“台澎之用内地班兵也。当时以新入版图，民情浮动，若用在地之兵，恐其联为一气，计弭内变，非计御外侮也。积入弊生，班兵视为畏途，往往雇请而来，伍籍且不符，何有于技勇。”澎湖“班兵七百余人皆疲弱不可用。该处不生五谷，民以捕鱼为生，自少至老，祇席风涛。诚招此辈以易班兵，民间既开生途，防务尤为得力。臣等商诸镇道，咸谓全台均宜照此办理。”沈葆楨吁请朝廷“可否将台湾班兵疲弱者先行撤令归伍，其旷饷招在地精壮充补，以固边防。”<sup>(11)</sup>对于沈葆楨的这一主张，朝廷表示，俟日军退台后再办，上谕称：“沈葆楨筹拟将班兵疲弱者撤令归伍，另招本地精壮充补。事平之后，察看情形，再行酌办。即著照所议行。”<sup>(12)</sup>

沈葆楨上述主张是在日军侵台期间提出的，日军撤退台湾后，沈葆楨着眼于台湾防务的长远建设，于 1875 年 8 月 8 日上《请改台地营制折》，较为系统地提出了改革台湾防务的主张。在这一奏折中，沈葆楨首先列举了班兵积弊深重的现状，他说：“上年府城挑练两营毫无起色”，“府城如此，外汛可知其积弊之深尤所罕见。汛弁则干预词讼勒索陋规，兵丁则巧避差操，雇名顶替，班兵皆由内地而来，本系各分气类，偶有睚眦之怒，立即聚众斗殴，且营将利弁兵之规费，弁兵恃营将为护符，……种种积习已久，皆由远隔海外文员事权较轻，将弁不复顾忌，非加整顿不可。”<sup>(13)</sup>

为整顿台湾营伍，沈葆楨主张：一、“裁汛并练，酌改营制”。他说：“台地除澎湖两营尚有十五营，拟仿淮楚军制归并，以五百人为营，将南淡嘉义三营调至府城，合府城三营、安平三营为一支，专顾台凤嘉三县；其北路协副将所辖中右两营合鹿港一营为一支，专顾彰化一带；艋舺沪尾噶玛兰三营为一支，专顾淡兰带。均各认真训练，扼要驻扎。”<sup>(14)</sup>二、台湾营伍“统归巡抚节制，以一事权”。在沈葆楨奏请将福建巡抚移驻台湾之前，闽省原设抚标各营及台地各营将备员弁由闽浙总督节制。沈葆楨认为：“现既巡抚来台，营伍似应归统辖。千总以下即由巡抚考拔，守备以上仍会同总督提督拣选题补，台湾镇总兵应请撤去挂印字样，并归巡抚节制。”<sup>(15)</sup>

沈葆楨上述整顿防务政策，有的已在他在台期间已经实施，有的由沈葆楨的继任者王凯泰等督抚次第实施。这一政策是着眼于反侵略斗争需要而提出的，这

对于推进近代中国海防建设具有重大意义。

第三，以“教化”番民为重点的文化政策。

自清康熙帝统一台湾后，清政府注意海峡两岸的文化交流，使中华优秀传统文化在台湾地区得到传播，从而增强台湾民众对中央政府的向心力和中华民族的凝聚力。然而，长期以来，由于台湾“官吏所治只滨海平原三分之一”，<sup>(16)</sup> 东部山区的土著居民因治力薄弱而使其文化等各项建设极为落后。为改变台湾东西部地区文化差距，沈葆楨在台期间，推行了以“教化番民”为主的文化政策。

沈葆楨认为，对于归化的番民只有进行“教化”才能成为顺民；只有番民接受了中华文化，才能造成台湾地区的民心固结、社会稳定、有利海防的局面。于是沈葆楨在番民居住地区广泛设立“番塾”，教育“番童”。仅 1875 年的一年里，在埔里社设义塾 26 处，恒春县设义塾 8 处，凤山县设义塾 6 处。

在广设义塾的同时，沈葆楨注重“番塾”的教材建设。1875 年，沈葆楨与福建巡抚王凯泰联衔临修了《训番俚言》一篇，作为“训番”教材，颁布全台各地义塾使用。《训番俚言》结合台湾番民实际，以中国传统的国家观念和伦理、道德观念教化、规范番民。这里我们不妨摘录《训番俚言》中的相关文字加以说明。

《训番俚言》曰：“中国有皇帝，万邦咸悦服；为民设官府，为民谋衣食，内有六部官，外有十八省”；《训番俚言》又云：“上下有等级，皆为朝廷官。上宣天子德，下理百姓情，爱民如赤子，使皆为善良。恶民为盗贼，拿究不容宽。杀人者受刑，抢掠者治罪；无分番与汉，一体敷教化”；《训番俚言》还说：“开辟榛莽路，南北可相通，东西无障碍，教尔通言语。得为中华人，为尔设义学；读书识理义，当知君王恩。在家孝父母，有兄当敬兄，有弟当爱弟。男女当有别”。<sup>(17)</sup> 等等。这部教材的颁发，对于番民接受中华优秀传统文化的熏陶，规范番民的行为道德起着极其重大的作用。

为使台湾民众传承、弘扬中华文化，激励台湾民众的爱国精神，沈葆楨于 1875 年初上专折奏请朝廷允准在台湾建立郑成功专祠。这是沈葆楨重视台湾文化建设的一个举措。在奏折中，沈葆楨强调，在台郡建立郑成功专祠，旨在使“台民知忠义”，“励风俗、正人心”。<sup>(18)</sup> 朝廷即于 1875 年 2 月允准“于台湾府城为朱（郑）成功建立专祠”。<sup>(19)</sup>

由于沈葆楨在台时间短暂，在台文化建设项目相对有限。但是，仅就颁发《训番俚言》和建立郑成功专祠两项，实属台湾文化建设史上的重大举措。它所产生的积极历史作用是不可估量的。

第四，以“开禁”、“招垦”为主要内容的经济政策。

台湾、尤其是“番地”的经济发展水平十分落后。其原因是多方面的。其中一个重要的原因在于清政府长期实行禁止内地汉人偷渡台湾、禁止汉人进入“番界”。沈葆楨抵台后察看“番地”后即提出“开禁”之策。然而，“开禁”之事并非一蹴而就，在日军侵台期间难于遂行，正如沈葆楨所云：“开禁非旦夕所能猝办，必外侮稍定，乃可节节图之”。<sup>(20)</sup>

日军退台后，沈葆楨及时地将实施“开禁”、“招垦”政策提到议事日程上来。1875 年 1 月 12 日，沈葆楨上《台地后山请开旧禁折》，指出：“台湾地广人稀，山前一带虽经番息百有余年，人口尚未充牣，内地人民向来不准偷渡，近虽文法稍弛，而开禁未有明文，地方官思设法招徕，每恐与例不合。今欲开山不先招垦，则路虽通而仍塞，欲招垦不先开禁，则民裹足而不前”，因此，沈葆楨恳请朝廷“将一切旧禁尽与开豁，以广招徕，俾无瞻顾”。<sup>(21)</sup> 沈葆楨的请示旋被朝廷允准，令：“撤销封山之禁，准自由出入；台东、琅峤及埔里社，奖励移民开垦。”<sup>(22)</sup> 山

禁解除后，沈葆楨即派员赴厦门、汕头、香港等处设立招垦局，并规定应募者的优惠条例：“一准乘官船，船中伙食官给；二、至开垦地前每人日给口粮钱一百文；三、至开垦地后，每日给银八分，米一升，一年后每日给米一升；四、奖励成功者；五、于开垦地筑土围盖草寮，以资居住；六、每十人给予农具四副，耕牛四头及种子若干；七、田一甲附与附近花一甲；八、每年检查土地，予以偿减。”

<sup>(23)</sup> 此策一出台，内地人民应募者甚众，仅汕头一局，“招募潮民二千余名，用官轮船载赴台”。<sup>(24)</sup>

大量内地人民和在台汉人进入“番地”，促进了台湾番地的经济发展；大批汉人进入台湾及番地，促进了海峡两岸以及汉番民族的交流和融合，加速了整个台湾地区的经济进步和发展。

在经济政策方面，除上述举措外，沈葆楨还注意台湾的近代工业的建设。沈葆楨在台期间十分关注台湾鸡笼煤矿的生产和销售。鸡笼煤矿是近代中国第一座新式煤矿。由于外商的竞争，鸡笼煤矿所产之煤一度销路不广、效益低下。为改变煤矿现状，沈葆楨上奏朝廷，提出通过“减税”办法，增加台煤的销售量，以提高煤矿的经济效益。<sup>(25)</sup> 沈葆楨离台后的几年内仍负责该煤矿，1876年沈葆楨将该矿改为官办，开始用机器开采，1878年正式投产。

沈葆楨致力于台湾鸡笼煤矿建设，促进了台湾经济的发展，开创了中国矿业近代化建设。

第五，以“筑城设官、析疆增吏”为核心内容的“外防内治”的政策。

一般说来，一个国家、一个地区的行政区划的调整和官吏的增设，着眼于加强内部的行政管理。然而，沈葆楨在处理日本侵台交涉和开山抚番过程中清醒认识到，日本之所以敢于挑起武力侵台并有所得逞，一个不可忽视的原因，就在于清政府长期疏于对台湾尤其东部山区的治理。因此，沈葆楨把“筑城设官、析疆增吏”视为“外防内治”的重要措施。在《台北拟建一府三县折》中，沈葆楨指出：“台北口岸四通，荒壤日辟，外防内治，政令难周，拟建府治统辖一厅三县，以便控驭而固地方。”<sup>(26)</sup>

基于这一思想，沈葆楨首先提出在日军侵台之处——琅峤——“筑城设官”。所谓“筑城设官”，即在琅峤筑城，琅峤之猴洞设县治，置恒春县。1875年1月30日沈葆楨上《请琅峤筑城设官折》，强调琅峤筑城设官的目的在于“镇民番而消窥伺。”<sup>(27)</sup> 为此，沈葆楨亲往琅峤实地勘察，选择筑城地址。他向朝廷汇报称：“自枋寮南至琅峤，民居俱背山而海，外无屏障。至猴洞忽山势迴环，其主山由左迤趋海岸，而右中廓平埔周可二十余里似为全台收局，从海上望之，一山横隔，虽有巨炮力无所施，建城无逾于此。”并建议在此设县，“县名谨拟曰恒春”。<sup>(28)</sup> 朝廷于是年3月4日发出上谕，同意沈葆楨所请。

琅峤“筑城设官”，对于加强清政府对该地区的管理、增加对外防御能力无疑起了积极作用。

“析疆增吏”，即沈葆楨请求在台北添建一府三县。沈葆楨在上《台北拟建一府三县折》中强调，此举在于“外防内治”，因时制宜起见，建议在艋舺增设台北府，下辖淡水、新竹、宜兰三县，管理台湾北部与东北部地区，将原噶玛兰通判改为台北府分防通判，移驻鸡笼。朝廷旋即允准沈葆楨所请，并于1876年1月正式添设台北府及淡水、新竹、宜兰等三县。

由上可知，由于沈葆楨的倡导，清政府在中日交涉结束后，审时度势，在台湾添设一府四县，与此同时，在台湾置卑南厅、埔里社置中路抚民理番同知、鸡笼置北路抚民理番同知，使台湾的行政区域变成二府八县四厅，从而加强了清政

府在台湾的“外防内治”能力。

这里我们还附带说一下，沈葆楨为加强台湾的“外防内治”计，为“台民计，为闽省计，为沿海筹防计”，于1874年12月25日，上《请移驻巡抚折》，建议朝廷将福建巡抚移驻台湾。沈葆楨的建议，由于福建巡抚王凯泰的异议，最后，朝廷采取折衷的办法，即于1875年11月27日发出上谕，允准王凯泰提出的“省台兼顾”的方案：闽抚“冬春驻台，夏秋驻省”。这一方案及其实施，尽管是权宜之计，但与以往“治台”体制相比较，具有一定的进步性。这一进步，与沈葆楨的治台思想和努力密不可分。

综上所述，沈葆楨的“治台”政策涉及台湾政治、经济、军事、文化等领域，这些政策的核心是“外防内治”，具有鲜明的反侵略、求自强、促发展的时代特征。这些政策的实施，尽管有的尚处于起步阶段，但它开创了台湾建设的新局面，其历史作用是巨大的。沈葆楨堪称是近代台湾防务、经济、文化建设的开拓者和奠基者。

#### 注释：

(1)(5)(17) 台湾文献：盛清沂编《清代同光之际“开山抚番”史事编年》，第1、1、6页。

(2)(3)(8)(9)(10)(11)(12)(20)《筹办夷务始末·同治朝》，卷94。

(4)(19) 郭廷以：《近代中国史事日志》(一)，中华书局，第587、599页。

(6)(7)(13)(14)(15)(16)(18)(21)(26)(27)(28)《沈文肃公政书》，卷5。

(22)(23) 高贤治：《台湾三百年史》，台湾众文图书公司印行，1978年版，第68、69页。

(24)《台东采访册·垦务》。

(25)《洋务运动》(丛刊)，(七)，上海人民出版社1961年版，第69页。

#### 参考文献：

(1) 沈葆楨：《沈文肃公政书》，沈云龙“近代中国史料丛刊”本

(2) 盛清沂编《清代同光之际“开山抚番”史事编年》，台湾文献

(3) 高贤治：《台湾三百年史》

(4) 郭廷以：《近代中国史事日志》

(5) 《筹办夷务始末·同治朝》，沈云龙“近代中国史料丛刊”本

(会议论文，原文印发，文中用语和观点系作者个人意见。)